

"El papel de las Entidades de Fiscalización Superior en el control de los ODS. El caso AGN".

Cristian Módolo (camodolo@yahoo.com) y Alicia Dellasanta (alicia.dellasanta@gmail.com) AGN
Cátedra de Administración Pública, FCE-UBA. Socios AAEAP

Área temática: **Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública**

Trabajo preparado para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018.

RESUMEN

Se presenta un análisis del papel del control externo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) la Auditoría General de la Nación (AGN), a través de los Objetivos e Iniciativas como Plan del Gobierno Argentino vinculados a los ODS. Éstos se expresan como políticas públicas y programas presupuestarios en el Presupuesto 2018.

De tal manera, se asignan recursos para satisfacer las demandas de la sociedad y del mercado en términos de Agenda Pública.

Esta exposición de Agenda prioridades representa tres tipos de desafíos: en materia de política y técnica presupuestarias, de gestión pública y de control externo.

Este planteo más cercano a los ciudadanos, las asociaciones de la sociedad civil y del sector privado permite su seguimiento con prácticas de gobernanza, o sea de participación tripartita de responsabilidad ciudadana e institucional por el desarrollo social, económico, institucional, la sustentabilidad ambiental y el Bienestar en general.

Esta es una innovación Cultural que se amplía a los más diversos sectores, incluso organizacional del Control Externo en un cambio de procesos impensado antes.

I- INTRODUCCIÓN

El documento se focaliza en un análisis del papel del control externo de los ODS por la Entidad de Fiscalización Superior del Estado Nacional Argentino - la Auditoría General de la Nación (AGN).

En nuestro caso se relevan los Objetivos e Iniciativas como Plan del Gobierno Argentino vinculados a los ODS, que se plasman en el Presupuesto 2018 como políticas públicas y programas presupuestarios que intenta atender las necesidades de la sociedad y de la economía a través de la asignación de recursos y su relación con el Plan Anual de Auditorías de la AGN.

A su vez, este formato de exposición de prioridades representa tres tipos de desafíos: en materia de política y técnica presupuestarias, de gestión pública y de control externo. Es un planteo más cercano a los ciudadanos, las asociaciones de la sociedad civil y del mercado permitiendo no sólo su seguimiento sino un esquema de gobernanza, es decir de participación tripartito de responsabilidad por el desarrollo social, económico, institucional, la sustentabilidad ambiental y el Bienestar en general.

En este estudio nos concentramos en el desafío para el Control externo de los resultados de la gestión pública a través de la asignación a sus programas que se orientan a los ODS. Nos ocupa el enfoque estratégico, de gestión, federal y participativo de la AGN para evaluar la calidad del gasto desde 2016.¹

Para ello, se analizarán algunas políticas presupuestarias de las jurisdicciones del Sector Público en que aparece la orientación a dichos Objetivos y prioridades desde el presupuesto de 2017 por ejemplo, FORTALECIMIENTO SISTEMA PREVISIONAL y la REPARACION HISTORICA JUBILADOS y POLÍTICA DE INGRESO FAMILIAR, NORMALIZACION MERCADO ELECTRICO y NORMALIZACION MERCADO de HIDROCARBUROS, entre otros, aunque recién en el Mensaje del Presupuesto de 2018, en el punto 2 de Prioridades de Políticas Públicas se enuncian los 8 Objetivos y la Formulación presupuestaria adecuando las Actividades de Programas y Subprogramas de cada Jurisdicción y Entidad a las Iniciativas Prioritarias e incluso en algunos casos actualizando los indicadores. A su vez, se presentarán los indicadores adoptados por el país para evaluar el seguimiento de los ODS.

II- MARCO TEÓRICO

Cuando se enfoca el rol del Estado del siglo XXI en su relación con el mercado y la sociedad, apelamos en general al concepto de Desarrollo adoptado como Agenda mundial (8 Objetivos de Desarrollo del Milenio) y de Gobernanza como modelo de gestión pública para alcanzar el bienestar con metas hacia 2015.

Desde 2015, la Agenda 2030 es un cambio de paradigma que completa los ODM y los extiende a 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) hacia 2030. Para gestionarlos

¹DELLASANTA A, publicaciones previas consta la relevancia del Control Externo a los Fideicomisos Públicos CLAD (2006), y UBA, (2009), AAEAP 2010 FIDUCIA Pública, calidad y gestión regulatoria.

se requiere contar con instituciones eficaces, una alianza mundial en que los diversos países, ONU e instituciones para movilizar los recursos disponibles para financiar el logro de los ODS. Esta Agenda 2030 ha motivado que actores de todos los niveles de gobierno y la sociedad civil, las instituciones académicas, la comunidad científica y el sector privado (desde microempresas hasta empresas multinacionales) participen y unan esfuerzos. ²Para alcanzarlos, cada país debe buscar su propio camino, de conformidad con sus prioridades nacionales, sus necesidades, su organización institucional y la combinación de medios de financiamiento disponibles para su aplicación.

El rol del Estado y del Control Externo de los resultados de la Gestión Pública en pos de los ODS para generar el Bienestar no se delega, sino que debe ser inclusivo tanto de la sociedad al sector privado como del sector privado. Los desequilibrios y desigualdad de distinto tipo derivados de la globalización no se mitigan ni resuelven sin Gobernanza endógena e internacional como modelo de gestión.

III- MARCO CONCEPTUAL

Se apela a esquemas conceptuales de distintos autores como Lowi, Katzenstein, Sancho, Prats, Ramió Matas y Oril García Codina, Vázquez Barquero, CEPAL, Subirats, *Gaetani*, para tratar de caracterizar a los ODS, objetivos de Iniciativas de gobierno como Agenda de Políticas Públicas y la relevancia del Control Externo de los ODS en la gobernanza.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (17 ODS) son objetivos mundiales destinados a resolver problemas sociales, económicos y ambientales hacia 2030, cuya finalidad es servir de punto de partida para que cada país adopte las medidas pertinentes de acuerdo a sus propias prioridades. Los mismos están contenidos en el Documento “Transformar nuestro mundo, Agenda 2030” que surgen de la Cumbre Mundial del Milenio de 2015 sobre Desarrollo Sostenible, en vigencia desde enero de 2016. Estos superaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (8 ODM) propuestos por la ONU, al inicio del siglo XXI, convocando a países en una Agenda Mundial para su logro en 2015. A comienzos del siglo, habían implicado una recuperación de la capacidad estatal de gestión del desarrollo del Estado con actores de la sociedad y del mercado, reapareciendo un rol más activo en las políticas públicas, así como del control externo

Resulta aplicable la tipología de políticas públicas que incluye interrelaciones de actores, procesos decisorios y centros institucionales en: políticas distributivas, redistributivas, regulativas y constitutivas de Lowi (1964, 1972, 1985) para reflexionar sobre el rol del control externo federal de los ODS en Argentina, y la posibilidad de la gobernanza en el territorio. Con el conocimiento de resultados de los presupuestos atribuibles al Plan de Gobierno (100 iniciativas prioritarias de 8 objetivos estratégicos). a partir de 2018.

Las distintas tipologías de redes de políticas públicas producidas por los estudiosos del tema incluyen estas dimensiones y variables: el número de actores presentes en la red;

²Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030...https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/5/S1800380_es.pdf CEPAL

los ámbitos de actuación de los agentes; sus funciones básicas; las estructuras de relaciones; el grado de estabilidad de las mismas; los niveles de institucionalización; las reglas de conducta; las distribuciones de poder y las estrategias de acción de los actores.

En el siglo XXI, las redes en sí son insustituibles ya que la Gobernanza es gobierno en redes de participación (sin arribar, ni es la intención, a la siguiente instancia de modelo de gestión por gobierno abierto).

El análisis de la estructura institucional es útil cuando se lo replica en el caso de las dinámicas de interacción. Por ejemplo, (Katzenstein , 1978) propone dos variables: a) la centralización del Estado y b) el grado de diferenciación entre Estado y agentes sociales. En el siglo XXI, al revisar tales dinámica diremos: a) la centralización del Estado *vs la* descentralización y b) el grado de diferenciación entre AGN -Estado y agentes sociales en distintos ámbitos: nacional y subnacionales, con actores que movilizan el desarrollo local, territorial, endógeno, sostenible en un contexto de efectos no deseados de la Globalización.³

Traduciéndolas al campo del Control Externo y de la Gobernanza de los ODS se pueden examinar con variables análogas: a) la centralización o fragmentación del poder sectorial ¿cuál puede regular? y b) la autonomía estatal sectorial respecto a los grupos de interés del sector **presentes en distintas regiones**. Por extensión, se intenta identificar el comportamiento estatal cuando requiere generar acuerdos sectoriales que afectan a grupos de interés en regiones.

Se suma la noción de redes de políticas públicas de (Schneider / Werle, 1991), y se la refiere al tipo de estructura sectorial que emerge de la interacción de actores públicos y privados, donde los organismos públicos traducen la intermediación política, aunque no siempre sea el Estado el actor jerárquico o dominante (Subirats, 1989).

Se emplea la clasificación ideal de interacción política en las redes de políticas sectoriales en la que (Sancho, 2003) vincula las tres dimensiones mencionadas: autonomía burocrática, concentración de la autoridad y movilización de los grupos de interés para reconocer ejemplos de casos en la experiencia argentina.

Finalmente se incorpora una perspectiva de control externo en cuanto a su capacidad de evaluar la gestión presupuestaria que en 2018 satisfacer demandas ciudadanas (transparencia, presupuesto ciudadano, efectividad de las políticas gubernamentales), contenidas en el PLAN-presupuesto

Se intenta resguardar el interés público en la atención de problemas y necesidades según la Agenda dando lugar a la participación de actores en el diseño, la formulación, decisión y control de las de las políticas públicas. Los principios de la Gobernanza son apertura, participación, coherencia, responsabilidad y eficacia según la UE desde principios del s.XXI.

³OP.cit- DELLASANTA,A. "Fiducia Pública, Regulación y Calidad de la Gestión"...2009, 2010

III.a- GOBERNANZA y el CONTROL EXTERNO de los ODS, OBJETIVOS E INICIATIVAS del Gobierno argentino.

En el nuevo orden mundial, el sistema económico de la globalización, con el signo de la innovación tecnológica permanente, requiere instituciones estatales capaces de asumir el proceso de innovación de la gestión pública y de Control Externo para garantizar el desarrollo de los ODS en cada país, con potencial endógeno.

Lowi tipifica las políticas públicas, empleando el criterio de estructura de coerción del poder público y el efecto que tiene dicha intervención en los individuos (David Sancho, 2003).

Las políticas redistributivas transfieren recursos de unos grupos de individuos, regiones o países a otros, es decir, otorgan beneficios a unos grupos sociales cuyos costos repercuten sobre otros grupos; incluyen también la provisión de determinados bienes que el gobierno insta a consumir como la educación elemental o la salud pública. Las políticas distributivas no imponen obligaciones a los individuos, si no que establecen privilegios en base a conductas individualizadas. Las políticas constitutivas determinan las reglas de la distribución de poderes en un entorno social, generando los procedimientos para la adopción de las decisiones públicas, "las reglas sobre las reglas" (Lowi, 1969). Las políticas regulativas serían aquellas formuladas por una autoridad pública con la intención de influir en la conducta de los ciudadanos, individual o colectivamente, mediante el uso de acciones punitivas positivas o negativas, imponiendo obligaciones y generando sanciones en caso de transgresión (David Sancho, 2003).

El concepto de control externo, en nuestro diseño institucional, se refiere a la facultad del legislativo de evaluarla gestión del ejecutivo **cuando se transfieren o asignan recursos a tales políticas distributivas, redistributivas, constitutivas y regulativas o comprometen futuros presupuestos**, por ejemplo, cómo se defiende la participación y la representación ante el desarrollo de la actividad de los agentes de un determinado sector o mercado. Esto se relaciona con la propuesta tipológica de Lowi (1985) para analizar el desempeño de quienes operan los servicios públicos (el estado, los privados, o ambos, por ejemplo en el esquema contractual vigente de los PPP-participación público privada.⁴En la gobernanza las acciones dirigidas a dicho control son esenciales para confiar y asumir responsabilidad ciudadana, aunque sea como usuario. También en tal diversidad de políticas como las que se contemplan en el Presupuesto Público, con distintos impactos.

Las reglas de la gobernanza involucran un conjunto variado de formas de control, limitando "las elecciones y las actividades de los sujetos presentes en un área sectorial" (Baldwin- Cave, 1999) y en tal sentido el desafío de la AGN es dar cabida a esta intervención de diferentes actores para evaluar la acción de gobierno.

⁴Los contratos de PPP aluden a un conjunto de prácticas y reglamentaciones mediante las cuales el gobierno modifica u orienta la conducta de los agentes con el objeto de: a) minimizar costos de transacción asociados a factores institucionales; y b) perfeccionar la eficiencia y equidad de los mercados de acuerdo con el interés social. Difiere de las políticas de subsidio o tributación que afectan indirectamente la conducta de los agentes económicos. Stark (2001).

La Gobernanza comprende a) Ejercicio ciudadano, con voz y responsabilidad, contribuyendo a la estabilidad política; b) Respeto a las Instituciones, por Estado e Individuos, cuyos efectos medibles son la eficacia gubernamental y calidad regulatoria; c) capacidad de formular e implementar políticas, que consolidan el estado de derecho y control de la corrupción (Prats, 2005).⁵ Estos Indicadores mundiales de buen gobierno se extienden a los del “Gobierno Abierto a Estado Abierto”.⁶ con demandas democrática y participativa crecientes.

Respecto de este punto c) es posible emparentarlo con la noción de proceso político de Majone (1997) de modo que el rol de la AGN y de la sociedad en formas de control social ejercitan la gobernanza dado que es un “producto resultante de la interacción entre las partes actuantes en una red de política pública sectorial y de sus procesos de ajuste”. Extendiendo estos criterios al control externo y gobernanza de los ODS a través de los OBJETIVOS INICIALES GOB que se traducen en políticas públicas expresadas en el presupuesto, estas políticas reflejan los distintos campos específicos de intereses (laboral, económico y productivo, en general -industrial, agropecuario en particular- social en general-educativo, sanitario, seguridad social, previsional, etc.-y pueden ser estudiados a partir de la estructura de juegos de poder como “intercambios de recursos o información en la red de actores presentes en una política determinada” (Tollison, 1991).

III.b- UNA VISIÓN ECONÓMICA SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE EL CONTROL EXTERNO Y LA FUNCIÓN REGULATORIA. LA NOCIÓN DE “CAPTURA”.

La intervención pública, a través de instrumentos regulatorios adquiere sentido por el interés público, en especial cuando es eficaz. Así el Estado utiliza el poder coercitivo con el objetivo de establecer unas “reglas de juego” que aseguren el funcionamiento del mercado, sin conductas abusivas por parte de los agentes dominantes sobre los demás actores presentes en el campo sectorial. Puede ocurrir que “legisladores, funcionarios y grupos de interés entre otros, intenten deformar los objetivos teóricos de la regulación para favorecer sus propios intereses”.⁷

(Stigler, 1971) sostuvo que los líderes políticos necesitan una coalición de apoyo para asegurar su acceso al poder. Por ello pueden valorar los aportes de recursos que puedan ofrecerles los grupos de interés. Si hubiera intercambio de intereses, existe la “posibilidad de que el responsable de la regulación tienda a favorecer sistemáticamente los intereses de las corporaciones privadas y olvide la defensa del interés público”. En esto radica el concepto de captura de (Stigler, 1971) y resulta tan actual al estudiar los impactos de la globalización en las capacidades de las administraciones públicas. Así afirma (Prats, 2005) que “las regulaciones de la economía global, -las normas, estándares, principios y reglas que gobiernan la producción y el comercio global con déficit democrático- y en la gestión pública de la Gobernanza que le da cabida las ONG

⁵ www.un.org/es/globalissues/governance/. ONU

⁶ <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/indicadoresEA> United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development ... Banco Mundial

⁷OP cit- DELLASANTA,A. “Fiducia Pública, Regulación y Calidad de la Gestión”2010

y pueden actuar en el proceso deliberativo, aún más si el Control Externo asegurara este involucramiento-. La noción de captura se insinúa a partir de los ODM, ODS y es fundamento de la Iniciativa⁷⁹del OBJETIVO VI de Gobierno de Fortalecimiento Institucional.

III-c. UNA VISIÓN INSTITUCIONALISTA: EL CONTROL EXTERNO Y LA RELACIÓN CON LOS ACTORES INTERVINIENTES EN LA GESTIÓN DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO: LA FRAGMENTACIÓN Y LA AUTONOMÍA

“La capacidad de control de los actores sobre las políticas que se generarán es desigual, y guarda relación con los recursos y capacidades de los que cada uno dispone y con las reglas de juego que influyen directamente en las formas de compromiso que se dan en el interior de la red”(Subirats, 1989).

Las variables institucional-organizativas que caracterizan una determinada red de política pública facilitan la comprensión del tipo de intermediación de intereses incentivados en ese campo sectorial(Thatcher, 1998).

La tipología de(Katzenstein ,1978) que hemos adaptado en el marco conceptual sobre a) la centralización del Estado *vs la* descentralización y b) el grado de diferenciación entre AGN - Estado y agentes sociales en distintos ámbitos: es útil *al* traducirla al campo del Control Externo de los ODS y de la Gobernanza. Se pueden examinar con variables análogas: a) la centralización o fragmentación del poder sectorial ¿cuál puede regular? y b) la autonomía estatal de la AGN para controlar los ODS respecto a los grupos de interés de cada sector y la autonomía de los actores partícipes en el diseño y gestión de políticas públicas transversales, regionales, territoriales.

Los factores influyentes son: en primer lugar, los sistemas de participación en el proceso decisorio, en su apertura y transparencia (menos frecuente para AGN).Un segundo factor, es la definición legal de la autoridad y la concreción de los objetivos operativos que puedan actuar como garante de la independencia real de los actores.Otra variable son los sistemas de provisión de los puestos de dirección de la organización pública y el perfil profesional de sus cargos cuando se intenta identificar el comportamiento estatal para generar acuerdos sectoriales que afectan al conjunto de la sociedad y excluyen o incluyen a grupos de interés en regiones.

La capacidad de generar información técnica es vital para garantizar la independencia del gestor de políticas públicas (Mayntz y Scharpf, 1975).Por extensión es mayor en el caso del Control Externo de los ODS, Objetivos e Iniciativas del Gobierno argentino.

“El control externo sobre la actuación de los gestores de los ODS es otro condicionante de su independencia de actuación: la elección sobre la naturaleza del sistema de control de gestores públicos se convierte en una decisión crítica” (Spiller, 1993)

IV- ODS EN EL PRESUPUESTO ARGENTINO COMO POLITICAS PRIORITARIAS

En ese sentido, Argentina formuló en diciembre 2016 ocho objetivos para los cuales formuló cien **iniciativas prioritarias** de gestión de gobierno, que se distribuyen entre cada objetivo y que a su vez atiende el cumplimiento de al menos un ODS-

Desde el Mensaje Presupuestario de 2017 y en la redacción de las políticas presupuestarias de las jurisdicciones aparece la orientación a dichos Objetivos y prioridades, por ejemplo, FORTALECIMIENTO SISTEMA PREVISIONAL y la REPARACION HISTORICA JUBILADOS y POLÍTICA DE INGRESO FAMILIAR, NORMALIZACION MERCADO ELECTRICO y NORMALIZACION MERCADO de HIDROCARBUROS, entre otros. Aunque recién en el Mensaje del Presupuesto de 2018, en el punto 2 de Prioridades de Políticas Públicas, se enuncian los 8 Objetivos y la Formulación presupuestaria adecuando las Actividades de Programas y Subprogramas de cada Jurisdicción y Entidad a las Iniciativas Prioritarias e incluso en algunos casos actualizando los indicadores.

a- Iniciativas prioritarias por relevancia presupuestaria.

En una primera instancia, se analizaron las mencionadas Políticas Presupuestarias, de cada una de las jurisdicciones y entidades involucradas en la gestión de los Objetivos de Gobierno e Iniciativas ya insinuadas en el Presupuesto de 2017 en base al criterio de materialidad y con el fin de calcular los montos asignados, comprometidos y pagados, que absorbieron el 52,3% de lo pagado⁸. El resultado puede sintetizarse en el Cuadro N°1 adjunto.

Cuadro N°1: Iniciativas prioritarias por relevancia presupuestaria.

Iniciativa - Plan de Gobierno	Programa presupuestario destacado	Medición física 2017	Asignación (millones de \$) 2017	Modificado I-sidif	pagado - I Sidif	De total Presupuesto pagado %
54 - FORTALECIMIENTO SISTEMA PREVISIONAL 55 - REPARACION HISTORICA JUBILADOS	Prestaciones Previsionales/Atención ex Cajas Previsionales Provinciales	3.283,15 millones de jubilados/194676 pensionados Anses+ 102.096 +28.677 (provinciales)	\$ 764.837,90	\$ 820.242,00	\$ 715.773,14	31,3%
55 - FORTALECIMIENTO SISTEMA PREVISIONAL 55 - REPARACION HISTORICA JUBILADOS	Prestaciones Previsionales/Atención de pasividades de FFAA y de Seguridad	Atención de 29.675 pensiones, 43.330 Retiros de Pers. Militar, SPF 51,46210,425 pensiones y 51.462 retiros de Fuerzas de Seguridad + Parques Nac.212	\$ 56.896,00	\$ 67.890,00	\$ 62.451,00	2,6%
46 - POLITICA DE INGRESO FAMILIAR	Pensiones no contributivas/Asignaciones familiares/Pensión Universal Adulto mayor	5 tipo de pens. nocontrib/1,45mill beneficiarios /Asign. Fliars mill, 4,18 mill benef AUH + asign. Embarazo + ayuda escolar, 7mill.; complemprestac. Previs. + seguro desempleo	\$ 228.179,24	\$ 249.580,42	\$ 236.434,88	9,5%
58 - FORMACION SUPERIOR Y UNIVERSITARIA	Desarrollo de la educación superior	1,6 millones de alumnos universitarios/19.257 becas	\$ 79.350,42	\$ 89.522,93	\$ 78.140,73	3,4%
16 - NORMALIZACION MERCADO ELECTRICO	Formulación y Ejecución de políticas de energía eléctrica	61% de costo cubierto por tarifa eléctrica	\$ 94.230,62	\$ 79.555,18	\$ 79.555,18	3,0%

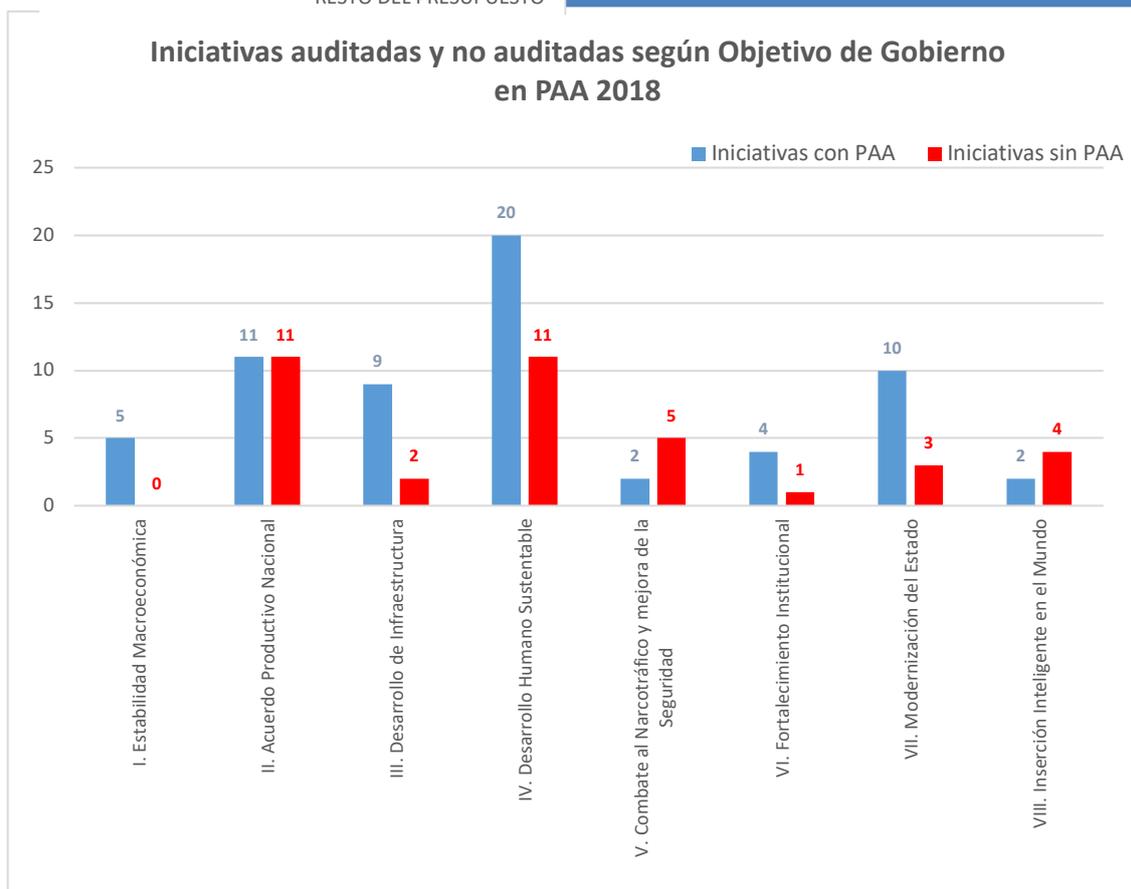
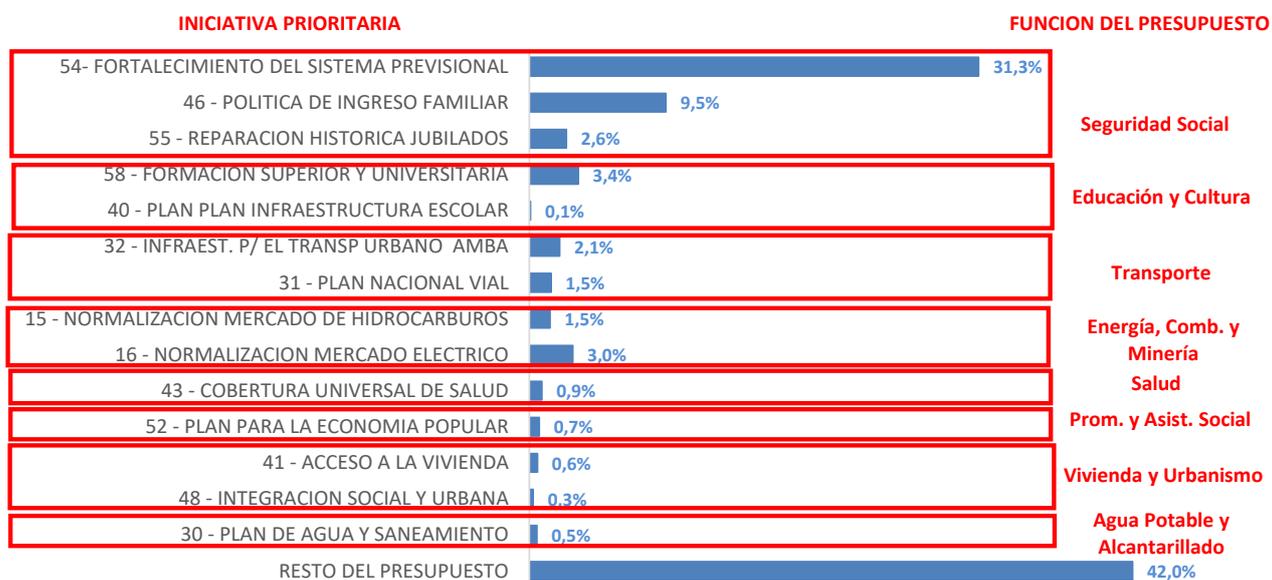
⁸Según consta en el e-Sidif del 24-12-2017

32 - INFRAESTRUCTURA PARA EL TRANSPORTE URBANO PARA EL AMBA	Coordinación de políticas de transporte vial/Infraestructura de Obras de Transporte/Modernización Red Ferroviaria		\$ 55.813,46		\$ 46.790,94	0,0%
31 - PLAN NACIONAL VIAL	Construcción de autopistas y autovías/Repavimentación de rutas nacionales/resto de programas vialidad	2.085 km de construcción de autopistas/4.079 km de repavimentación	\$ 38.751,60	\$ 39.918,41	\$ 34.265,49	1,5%
15 - NORMALIZACION MERCADO DE HIDROCARBUROS	Formulación y ejecución de políticas de hidrocarburos	Incentivos a la producción: suba del 6% de la producción de gas natural	\$ 31.464,40	\$ 36.426,10	\$ 38.246,74	1,4%
43 - .COBERTURA UNIVERSAL DE SALUD	Atención médica beneficiarios PNC/Atención de la madre y el niño/ Prevención de enfermedades/ Desarrollo seguros públicos/Cobertura universal de salud (medicamentos)	1,2 millones beneficiarios/18 millones kilos de leche/48,4 millones dosis vacunas/4,8 millones beneficiarios/43,03 mill At Prim Sal	\$ 24.712,48	\$ 22.964,20	\$ 21.093,13	0,9%
41 - ACCESO A LA VIVIENDA	Acciones de vivienda y desarrollo urbano	Mejoramiento barrial + 37.017 viviendas+3.519 viv.enconstrucc. Con cooperat.de trabajo (Prog. 38, ac. 02 ,03, 04)	\$ 14.478,45	\$ 15.053,87	\$ 14.776,24	0,6%
30 - PLAN DE AGUA Y SANEAMIENTO	Infraestructura para el Saneamiento (ENOHSA)/Transferencias a AySA/Recursos Hídricos	646.967 nuevos beneficiarios cloacas/756.133 nuevos beneficiarios agua	\$ 13.807,81	\$ 13.807,81	\$ 13.713,30	0,5%
52 - PLAN PARA LA ECONOMIA POPULAR	Apoyo al empleo (Programa ingreso social con trabajo)	Incentivo-Mes 4.700.000, Ingr de Inclus Social 2.322.000, BenefMonotr Social 583.253 +426.971, 1.050.000 benefeterminalidadeduc	\$ 12.151,33	\$ 18.335,53	\$ 16.217,35	0,7%
40 - PLAN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR	Fortalecimiento edilicio jardines de infantes/Infraestructura y equipamiento educativo	460 jardines de infantes (escuelas construidas y/o ampliadas)	\$ 5.601,61	\$ 2.500,09	\$ 1.492,26	0,1%
48 - INTEGRACION SOCIAL Y URBANA	Acciones programa "Hábitat Nación"	135 viviendas terminadas y 60.000 familias atendidas	\$ 7.229,54	\$ 7.143,69	\$ 7.067,56	0,3%
			\$ 1.418.482,34	\$ 1.520.574,33	\$ 1.335.085,26	58,0%
			\$ 2.363.658,00	\$ 2.624.621,00	\$ 2.207.506,00	100%
			60,0%	58,0%	58,8%	

Fuente:Elaboración propia a partir de www.odsargentina.gob.ar; PAA 2018; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Presupuesto Ejecutado al 24-12-17, (I-sidjf).Mensaje y Planillas presupuestarias anexas de ministerios y entidades involucrados de 2017.

En términos relativos se puede representar la importancia de las principales iniciativas de gobierno de acuerdo al siguiente gráfico.

Gráfico 1. Iniciativas prioritarias por función y relevancia presupuestarias.



Fuente: elaboración propia a partir de análisis de PAA 2018; www.odsargentina.gob.ar; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y Presupuesto Ejecutado al 24-12-17, (I-sidj). Mensaje y Planillas presupuestarias anexas de ministerios y entidades involucrados de 2017. Colaboración del CPN A. Méndez

b- Iniciativas por Objetivo gestionadas por el PEN en 2017, prioritarias y no prioritarias.

En el Mensaje Presupuestario de 2017, en puntos: 2. LAS POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS PARA 2017 y 2.1. LAS PRIORIDADES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, se enuncian “los lineamientos del Plan de Gobierno sostenido por el proyecto político que conduce la acción del Estado Nacional desde el inicio del actual período presidencial, en diciembre de 2015”. Así como se expresa que se busca “con estas políticas generar las condiciones necesarias para lograr el desarrollo del país a través de la generación de empleo y la reducción de la pobreza; a reforzar la legislación y tomar las medidas necesarias para combatir el narcotráfico y mejorar la seguridad de los ciudadanos; y a fortalecer las instituciones republicanas y la convivencia ciudadana a través de reformas que aumenten la transparencia, la independencia y la búsqueda de consensos en los poderes del Estado”. Se formula además que “los múltiples objetivos de gobierno se alcanzarán a partir de programas que pueden atravesar el presupuesto de más de una jurisdicción”.

c- Iniciativas no contempladas por Objetivos en el PLAN ANUAL DE AUDITORÍAS DE AGN 2018. (PAA)

En cuanto a la organización de las tareas de control externo, la AGN cuenta con un Plan de Acción Anual –PAA- que es aprobado por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas del Congreso Nacional. Allí, se identifican, seleccionan e incluyen los programas que, de acuerdo a criterios de gestión de riesgos de control, prioridades legislativas, judiciales y contractuales, deben auditarse durante el año fiscal. En este sentido para el ejercicio fiscal 2017, el PAA 2018 aborda un conjunto delimitado de iniciativas de gobierno aunque no el total de ellas. De ahí que, a continuación, se mencionan aquellas excluidas en el plan anual, clasificadas por tipo de objeto al cual pertenece la iniciativa.

Las iniciativas de gobierno no contempladas en el PAA 2018 son las siguientes (en millones de \$)

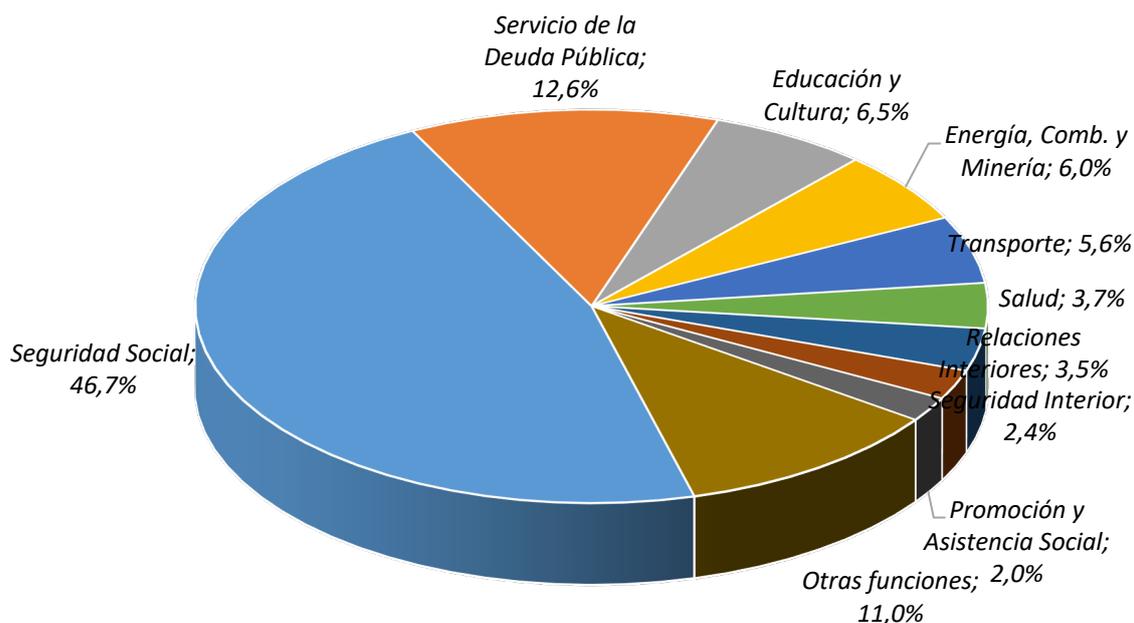
INICIATIVAS POR OBJETIVO NO CONTEMPLADAS EN PAA 2018 del Presupuesto ejecutado de 2017	Crédito Aprobado	Crédito modificado	Pagado 24-12-17
OBJ II - ACUERDO PRODUCTIVO NACIONAL:			
9. Desburocratización y facilitación de procesos	652	720	466
11. Desarrollo del Mercado de Capitales	229	311	251
13. Reforma Tributaria	21.195	21.195	21.195
14. Fomento del empleo y la Productividad Laboral	1.447	1.292	1.270
15. Normalización del Mercado de Hidrocarburos	31.464	36.426	31.839
17. Plan Nacional de Turismo	717	843	612

18, Desarrollo Minero Responsable	34	42	7
20. Promoción de la innovación y el emprendedorismo	492	620	386
21. Ventanilla Única de Comercio Exterior	266	37	5
22. Yacimiento Carbonífero Río Turbio	7	0	0
25. Pampa Azul	5	55	38
OBJ III - DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA			
28. Desarrollo de Energías Renovables	478	100	46
33. Plan Ferroviario de Cargas	713	325	33
OBJ IV - DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE			
42. Centro de Análisis y Gestión de la Información p/el Des. Humano	0	0	0
45. El Estado en tu Barrio	3.445	5.229	3.832
47. Participación Ciudadana	170	4.570	3.657
49. Fortalecimiento Familiar	3.460	2.523	1.852
57. Tarifa Social	29.870	29.870	29.870
62. Plan Nacional de Deportes	1.201	1.202	992
63. Plan de Formación Docente	1.426	1.392	1.124
64. Ahorro y Eficiencia Energética	337	461	193
65. Asegurar la precisión y celeridad de los beneficios sociales	67	56	7
67. Política Nacional de Discapacidad	528	523	472
68. Red Federal de Ciudades Sustentables	7.718	7.849	7.578
OBJ V - COMBATE AL NARCOTRAFICO Y MEJORA EN LA SEGURIDAD:			
71. Mejora de la seguridad ciudadana	303	257	121
72. Fortalecimiento institucional	7.066	7.414	6.350
73. Cárcenes Federales	2.740	1.158	624
74. Ciberseguridad	1.642	1.635	1.304
76. Erradicar la violencia en el fútbol	100	65	48
OBJ VI - FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL			
80. Reforma de la Agencia Federal de Inteligencia	1.804	1.804	1.638
OBJ VII - MODERNIZACION DEL ESTADO			
83. Recuperación de las Estadísticas Públicas	888	984	792
85. Revalorización y optimización del Empleo Público	626	737	572
87. Plan de Reingeniería de Procesos Aduaneros	0	0	0

OBJ VIII - INSERCIÓN EN EL MUNDO			
95. Inserción política	1.145	2.732	938
98. Gabinete Nacional de Cambio Climático	30	48	41
99. Organización de la reunión de la OMC y del G 20 en Argentina	0	18	222
100. Marca País	1.019	470	439
Total iniciativas sin Proyectos en PAA	123.285	132.961	118.815
Total Presupuesto 2017	2.362.516	2.621.625	2.270.506
Participación en el Presupuesto	5,2%	5,1%	5,2%

Fuente: elaboración propia a partir de análisis de PAA 2018; www.odsargentina.gob.ar; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y Presupuesto Ejecutado al 24-12-17, (I-sidjf). Mensaje y Planillas presupuestarias anexas de ministerios y entidades involucrados de 2017. Colaboración del CPN A. Méndez

Gasto por función (algunas iniciativas) ejecutado



V- MODELOS PROBABLES DE ANALISIS

El estudio de prioridades presupuestarias 2018 reflejadas en los objetivos e iniciativas de gobierno y articuladas con los ODS 2030 permite avanzar en un modelo de abordaje transversal e integral de control que conlleve a incrementar grados de eficacia y eficiencia de la gobernanza federal a través del control externo gubernamental.

Los tres temas de análisis que proponemos tener en cuenta al formular el plan de auditoría de 2019 se caracterizan por: a) su carácter prioritario, b) la magnitud de la

ejecución presupuestaria de las iniciativas de gobierno en 2017, c) su presencia o ausencia en el PAA 2018, habida cuenta que se articulan con los Programas del Presupuesto de 2018, incluso con indicadores de desempeño en varios casos y así enunciados desde el Mensaje y d) la población beneficiaria /afectada.

La distribución de recursos para los gastos del Presupuesto 2017 que se muestra a continuación se relaciona con la significatividad de algunas iniciativas de Gobierno ausentes o no en el PAA 2018, tales como las que integran la Tarifa Social, la Reforma Tributaria, la Mejora de la Seguridad y lucha contra el narcotráfico

i- Propuesta de análisis n° 1: Reforma Tributaria

Los componentes de la Reforma Tributaria incluyen tres Iniciativas Prioritarias (las n° 55, 54 y 46), tal como se puede observar en el cuadro adjunto, y poseen 8 proyectos de auditorías en el plan anual de auditorías, siendo: 2 auditorías de gestión, 1 financiera y una de cumplimiento y en el caso de la Iniciativa 54, las 4 son financieras. La Iniciativa 46 será alcanzada por (cuatro) 4 proyectos – 2 de gestión y 2 financieros-. La incidencia de estas Iniciativas además se relaciona con la población afectada (que percibe beneficios), a la vez que es significativa para los recursos del presupuesto que demanda (32% las n° 54 y 55 y 9,7% la n° 46).

Los beneficiarios de la iniciativa 55- la que absorbe mayor porcentaje del presupuesto- fueron a fin de 2017: 5.184.254 jubilaciones de 5 regímenes, 3.036.508 pensionados de 11 regímenes y 100.435 retirados de 6 regímenes.⁹

La siguiente iniciativa en cuanto a magnitud del gasto es la 46: “política de ingreso familiar”, cuyos beneficiarios de 8 tipos de Asignaciones de Familiares Activos Sector Privado suman 7.633.404. Las Asignaciones de familiares Activos Sector Público son 443.770 en 5 conceptos. Las Asignaciones de Familiares Pasivos alcanzan los 1.229.748 entre 4 conceptos y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social cubre 3 conceptos, totalizando 6449608 beneficiarios. El total general es de 16.256.530 beneficiarios.

En cuanto a la Iniciativa 2, ésta agrupa los programas “Promoción del Empleo Social, Economía Social y Desarrollo Local” y “Acciones del Programa Ingreso Social con Trabajo”. Cabe destacar que se incluye las iniciativas “Argentina Trabaja”; “Ellas Hacén” y el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social - Manos a la Obra”.

En lo relativo a la ejecución física de 2017, el Apoyo al Empleo reúne: Ingresos de Inclusión Social (*), con 246.479 Personas Activas, 246.479 Incentivos Básico, 241.502 Incentivos por Presentismo.

Con referencia a la Inscripción al Régimen de Monotributo Social (*) tuvo: 565.834 Beneficiarios Activos más Adherentes, con Aporte 100% y 227.884 Efector Activo más Adherentes, aportando 50%.

⁹“Desempeño de los programas de mayor relevancia financiera en el Presupuesto”. Evaluación Presupuestaria, Mecon, 4° Trimestre 2017.

En el rubro Economía Social, se incluyen Asistencia Financiera a Organizaciones Administradoras para el Otorgamiento de Microcréditos, con 17.630 Microcréditos Activos y Formación a los Actores de la Economía Social con 60.174 Personas Capacitadas.

(*) Medición promediable

PROYECTO DE ANALISIS 1 - REFORMA TRIBUTARIA				
Iniciativas	Proyectos en PAA	Asignación Presupuestaria (\$)	Asignación Presupuestaria (mill \$) 2017	Pagado e-sidif (mill \$) 2017
13 - Reforma Tributaria	0		21.195	21.195
2 - Plan de formalización de la Economía	1			
5 - Sinceramiento Fiscal	1			
10 - Agencia para la Empleabilidad y Productividad Laboral	0	Min. Trabajo/fomento empleabilidad/Activ. 01 y 04, 16 en 2017 **falta capac. Laboral o está incluida en el concepto	1.447	1.176
		Min Finanzas/Act 14/Fortalecimiento del sistema de microfinanzas FONCAP		
		Min Finanzas/Act 10/Fortalecimiento del sistema de microfinanzas BIDAR-L4246		
		Min desarrollo social/Act 38	15.076	16.217
		Min desarrollo social/Act50		
21 - Ventanilla Única de Comercio Exterior	0	Min Agroindustria /Act 39	949	758
81 - Fondo del Conurbano Bonaerense	0	Min Producción/Activ 45	281	218
55 - Reparación histórica + 54 - Fortalecimiento del Sistema Previsional	3		\$ 764.837,9	\$715.773,1
46 - Política de Ingreso Familiar	2	Política de Ingreso Familiar	\$ 228.179,2	\$ 236.434,9
Total Reforma Tributaria	7		\$ 1.031.965,62	\$ 991.772,81
Impacto Presupuestario			43,7%	43,7%

Fuente: elaboración propia a partir de análisis de PAA 2018; www.odsargentina.gob.ar; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y Presupuesto Ejecutado al 24-12-17, (I-sidif). Mensaje y Planillas presupuestarias anexas de ministerios y entidades involucrados de 2017. Colaboración del CPN A. Méndez

En la ejecución del Presupuesto 2017, se advierten impactos derivados de las modificaciones introducidas en materia de política tributaria. Concretamente, estos cambios constituyeron un anticipo de las modificaciones legisladas sobre la finalización del año pasado con pleno impacto en el ejercicio 2018 y sucesivos.

En este proyecto de análisis, se encuentran involucrados fondos que en 2017 totalizaron el equivalente a 43,7% de los desembolsos presupuestarios. Sin embargo, debe señalarse que ningún componente del PAA 2018 se circunscribió a analizar específicamente la iniciativa 13 (Reforma Tributaria) de los objetivos de gobierno.

¿Qué está proponiendo la citada iniciativa? Básicamente, el avance “hacia un sistema tributario eficaz y equitativo, con una presión tributaria que no ahogue el esfuerzo productivo de los argentinos”. Para ello, el Poder Ejecutivo propone trabajar con el Congreso Nacional para reformar la estructura y el nivel de los impuestos nacionales e impulsar la reforma de los impuestos provinciales y municipales.

Dentro de este contexto, un proyecto de análisis en la materia, procura definir aquellas iniciativas que pivotean -en mayor o menor medida- sobre las principales modificaciones introducidas en materia tributaria. Paralelamente, se procedió a identificar la cobertura con PAA 2018 de las distintas iniciativas que participan en este proyecto de análisis.

Considerando que el objetivo de la Reforma Tributaria consignado se encuentran comprendido en este proceso, la iniciativa 5 (Sinceramiento Fiscal) cumple acabadamente los objetivos establecidos, en función de su triple intención de reducir la evasión, ampliar la base impositiva y nutrir al mercado de capitales. En este caso se vincula a un sólo proyecto de auditoría que lo evalúa. Cabe señalar que en el 2017, los cambios introducidos en la tributación aportaron recursos y/o redujeron desembolsos por el equivalente a aproximadamente el 2% del total desembolsado.

Asociado a la recaudación derivada de esta ampliación de la base tributaria, la iniciativa 55 -Reparación Histórica para Jubilados- procura regularizar la situación de incorrecta liquidación de haberes jubilatorios quederivó en alrededor de 500.000 sentencias judiciales a favor de los beneficiarios y un significativo pasivo contingente para la ANSES. En este caso, tres proyectos contenidos en el PAA 2018 contemplan la auditoría de esta iniciativa.

Dado que la Reforma Tributaria comprende un aliciente para la formalización del empleo no registrado, la iniciativa 2 (Plan de Formalización del Empleo), constituye otro de los rubros a monitorear en futuros planes de auditoría. En el PAA 2018, sólo un proyecto prevé algún tipo de auditoría vinculada con la iniciativa. Adicionalmente, la iniciativa 10 (Agencia Para la Empleabilidad Laboral) contribuye en similar sentido al propiciar la formación y la capacidad de los trabajadores.

ii- Propuesta de análisis n° 2: TARIFA SOCIAL

Los componentes de la Tarifa Social constan cuatro Iniciativas Prioritarias (las n°57,15, 32,16).Cuatro proyectos se dedican a la Iniciativa 32 –Transporte AMBA- en el PAA 2018, siendo 3 auditorías de gestión y 1 financiera. Su incidencia se relaciona con la población afectada (que percibe beneficios), a la vez que es poco significativa para los recursos del presupuesto que insumen (el 1,2%). A su vez, la intervención de la AGN se concentra en 1 iniciativa prioritaria y está ausente en tres de ellas.

PROYECTO DE ANALISIS 2 - TARIFA SOCIAL				
Iniciativas	Proyectos en PAA	Asignación Presupuestaria (mil \$)	Asignación Presupuestaria (mill \$) 2017	Pagado e sidif (mill \$) 2017
57 - Tarifa social	0	Subsidio anual en agua	\$ 3.424	\$ 3.424
	0	FSCT	\$ 541	\$ 426
15 - Normalización del mercado de hidrocarburos	0	44 - Programa hogares con garrafas	\$ 9.578	\$ 5.034
		45 - Compensación tarifaria		
32 - Infraestructura para el transporte urbano para el AMBA	4	13 - Implementación de la tarifa social en transporte automotor de pasajeros	\$ 5.490	\$ 4.574
16 - Normalización del mercado eléctrico	0	Subsidio anual en electricidad	\$ 4.519	\$ 4.519
	0,5	Fondo Fiduciario Subsidio Consumresid gas	\$ 6.251	\$ 4.439
Subtotal Tarifa Social			\$ 29.803	\$ 22.416
45 - El Estado en tu barrio			\$ 3.445	\$ 3.832
90 - Ventanilla Única Digital y Presencial	1	Min. Trabajo Social Act 05	67	\$ 7
65 - Asegurar la celeridad y precisión de beneficios sociales				
Total Tarifa Social	6		\$ 33.316	\$ 26.255
Impacto Presupuestario			1,4%	1,2%

iii- Propuesta de análisis n° 3: COMBATE AL NARCOTRÁFICO

Inserto en el ODS 16 que, entre otros aspectos, apunta a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, el Combate al Narcotráfico y Mejora de la Seguridad (OG V) comprende diversas iniciativas que representan el 1,1% del crédito presupuestario modificado correspondiente al ejercicio 2017.

Más del 50% de los fondos afectados al proyecto de análisis corresponden a la Mejora de la Seguridad Ciudadana (iniciativa 71), que comprende un proceso de formación de las policías jurisdiccionales de forma tal de brindar un servicio de calidad a la población. Este proceso se inserta en un marco de Fortalecimiento Institucional (iniciativa 72) que absorbe alrededor de ¼ de los créditos del Proyecto y que procura este proceso de reconversión de las fuerzas de seguridad a través de la capacitación de sus integrantes para actuar ante los desafíos complejos que se presentan en la actualidad.

También las Cárceles Federales (iniciativa 73) requieren de recursos con el objetivo de modernizar el servicio penitenciario y mejorar la situación de los reclusos. En este aspecto, los fondos presupuestarios serán complementados con inversiones que se realizarán a través de PPP y que –en una fase inicial- comprenden la construcción de complejos penitenciarios en Ezeiza, Junín y la 2ª etapa del de la ciudad de Mercedes (Prov. Bs. As.)

En materia de Plan de Lucha contra el Narcotráfico (iniciativa 70), se advierte un bajo nivel de recursos aplicados pese a la centralidad que se le asigna a esta acción. Esto se

materializó en una reducción del crédito presupuestario original (ver cuadro adjunto), con un nivel de pagos representativo de una marcada subejecución presupuestaria.

El peso presupuestario relacionado a dichas iniciativas se exponen en el cuadro adjunto.

PROYECTO DE ANALISIS 3 - COMBATE AL NARCOTRAFICO		2017		
Iniciativas	Proyectos en PAA	Crédito Aprobado (mill \$)	Crédito modificado(mill\$)	Pagado Isidif (mill\$) 2017
70. Plan de lucha contra el narcotráfico	4	303	257	121
71. Mejora de la seguridad ciudadana	0	18.002	19.678	17.721
72. Fortalecimiento institucional	0	7.066	7.414	6.350
73. Cárceles Federales	0	2.740	1.158	624
75. Plan de Restricción de Armas de Fuego	1	63	67	45
76. Erradicar la violencia en el fútbol	0	100	65	48
Total Combate al Narcotráfico	5	28.273	28.638	24.909
Impacto Presupuestario		1,2%	1,1%	1,1%

Fuente: elaboración propia a partir de análisis de PAA 2018; www.odsargentina.gob.ar; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y Presupuesto Ejecutado al 24-12-17, (I-sidif). Mensaje y Planillas presupuestarias anexas de ministerios y entidades involucrados de 2017. Colaboración del CPN A. Méndez

V-a APLICACIÓN DE LAS TIPOLOGIAS DEL MARCO CONCEPTUAL A PROPUESTAS DE ANÁLISIS DE POLITICAS E INICIATIVAS PRIORITARIAS PÚBLICAS EN ARGENTINA.

Resulta útil para caracterizar las fórmulas adoptadas en nuestro país, en especial las que se refieren a los Objetivos e Iniciativas de Gobierno y las que persisten, sin que los ejemplos sean exhaustivos.

	<i>Políticas con efectos directos sobre la conducta de los individuos.</i>	<i>Políticas con efectos indirectos sobre la conducta de los individuos.</i>
<i>Políticas que imponen obligaciones.</i>	<p><u>Políticas regulativas:</u> las reglas imponen obligaciones a los individuos.</p> <p>OBJ. 2 y 3, Acuerdo Productivo Nacional y Desarrollo de Infraestructura; Normalización del Mercado de Hidrocarburos, Normalización del Mercado Eléctrico, Iniciativas 30 y 31,</p>	<p><u>Políticas redistributivas:</u> las reglas imponen clasificaciones o status.</p> <p>OBJ. 3 y 4, La Inic.30.PLAN DE AGUA Y SANEAMIENTO, Infraestructura para el Saneamiento (ENOHSA)/Transferencias a AySA/Recursos Hídricos; 41 - ACCESO A LA VIVIENDA, Acciones de vivienda y desarrollo urbano.40 -</p>

	<p><i>Plan Nacional Vial, Plan e Infraestructura de Transporte para el AMBA, Plan Nacional de Puertos y Aeropuertos, Iniciativa 27, Desarrollo de Energías Renovables, algunas ya a través de Inversiones de Participación Público Privada-inic.3-o con los Contratos de Fideicomisos reexistentes.OBJ.4Desarrollo Humano sustentable. Iniciativas 54 y 55, refieren al sistema Previsional (distintos regímenes). Inic.43, Cobertura Universal de la Salud, entre las relevantes.</i></p> <p><i>Ej: las leyes 24.065 (de los servicios de energía eléctrica), 24.076 (del gas), CNC (teléfonos), CNRT (transporte), ORSNA (aeropuertos), etc. Ley 27.191 Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica, etc.</i></p> <p>Ver: Iniciativas prioritarias por relevancia presupuestaria. (no exhaustivo)</p>	<p>PLAN INFRAESTRUCTURA ESCOLAR Fortalecimiento edilicio jardines de infantes/Infraestructura y equipamiento educativo.58 - FORMACION SUPERIOR Y UNIVERSITARIA Desarrollo de la educación superior, etc. Todas las Iniciativas en Programas presupuestarios financiadas por impuestos de los contribuyentes.</p> <p>Ver: Iniciativas prioritarias por relevancia presupuestaria.</p>
<p>Políticas que establecen poderes y privilegios.</p>	<p>Políticas distributivas: las reglas confieren facilidades o privilegios incondicionalmente.</p> <p>OBJ.4, op.cit. Inic.55 que asigna Pensiones no contributivas/Asignaciones familiares/Pensión Universal Adulto mayor subsidios; Inic.43.Atención médica beneficiarios PNC/Atención de la madre y el niño/ Prevención de enfermedades/ Desarrollo seguros públicos/Cobertura universal de salud (medicamentos). Inic52 - PLAN PARA LA ECONOMIA POPULAR, Apoyo al empleo (Programa ingreso social con trabajo). Inic48 - INTEGRACION SOCIAL Y URBANA, Acciones programa "Hábitat Nación". Inic.55 Reparación histórica a Jubilados. Tarifa social, compensación a pasajeros de transporte automotor, ferroviario y de los servicios de gas y energía eléctrica residencial. ". Inic.30.PLAN DE AGUA Y SANEAMIENTO, Infraestructura para el Saneamiento (ENOHSA)/Transferencias a AySA/Recursos Hídricos</p> <p>Ver: Iniciativas prioritarias por relevancia presupuestaria. (no exhaustivo)</p>	<p>Políticas constitutivas: las reglas confieren poder y autoridad.</p> <p><i>Ej: normativa que establece la separación de poderes en un Estado. La CN de 1994 garantiza el nuevo rol del estado, crea la AGN como órgano de control externo en el ámbito del Poder Legislativo. Desde 2001, la AGN tuvo facultad de controlar los fideicomisos públicos, así como desde su creación auditar entes privatizados y concesionados como órgano de derecho público y privado.</i></p> <p><i>En la actualidad su requiere su intervención en el caso de Inversiones de Participación Público Privada. Esto aumenta el poder de practicar el control y la gobernanza de ODS en las regiones donde las obras afecten a los pobladores, sociedad en general y los compromisos financieros del Tesoro nacional. Casos:</i></p> <p>OBJ.3, Inic.27 de Energías renovables) para ODS 8, Inic.29 (Energía) para ODS 7, Inic.30 para ODS 9, Inic.30 (vial) para ODS 9,; Inic.27 (Agua y Saneamiento)para ODS 6, Inic.35 (Prevención de inundaciones)para ODS 1, 2, 11, 13 Inic.37 (Fomento de inversiones por PPP) para ODS 9, Inic.36 (Plan Nacional de Puertos y Aeropuertos) para ODS 9., Inic.32 (ferroviario de cargas) para ODS 9,entre otras como Riego y Restauración de Cuencas, según consta en el plan de inversiones del Presupuesto Nacional 2018.Para</p>

		<p><u>OBJ.4</u>, op.cit. también es posible emplear este método (construcción de Jardines escolares Inic.40 para ODS 4y ViviendasInic.41para ODS 1,6,11,12.). Las Inic. 27,32 contribuyen a este <u>OBJ.4</u>, El <u>OBJ.5</u>, Combate al Narcotráfico y mejora de la Seguridad puede cumplir la Inic.73 (construcción de cárceles federales,) mediante PPP</p> <p>En marcha ya la Iniciativa 30. Se aclara que las licitaciones de Inic.27, vigentes desde 2015 no previeron idéntica inclusión del Control Externo en su proceso.</p>
--	--	--

Fuente: elaboración propia a partir Lowi, (1985)

V-b. CARACTERÍSTICAS ORGANIZATIVO- INSTITUCIONALES DE LAS REDES DE POLÍTICA Y FORMAS DE INTERACCIÓN POLÍTICA QUE SE GENERAN.

El control externo de los ODS a través de los Objetivos e Iniciativas Argentinas tal como se expone en la Introducción, sumado al aprendizaje de las prácticas de gobierno auditadas desde las privatizaciones, inversiones por fideicomisos y otras, permite advertir riesgos evitables y ampliar esquemas participativos preventivos.

<p>Grado de centralización del poder para los Objetivos e Iniciativas de Gobierno asignación sectorial.</p>	<p>Centralización del poder</p> <p>DEBIL.</p> <p>Ej: Educación, Salud, Industria, Turismo, Medio Ambiente.</p>	<p>Centralización del poder y de regulación DEBIL.</p> <p>Ej: ERAS (agua), CNRT CNC (comunicaciones), CNRT (transporte),(transporte),</p>	<p>Centralización del poder de regulación o asignación FUERTE.</p> <p>Ej: Transporte, Infraestructura, Interior y Vivienda Energía, Desarrollo Social, Hacienda y Finanzas.</p> <p>¿Trabajo?</p>	<p>Centralización del poder de regulación o asignación FUERTE.</p> <p>Ej: Finanzas, Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), Transporte, Infraestructura, Energía, BCR, Hacienda</p>
--	--	--	---	---

<p>Autonomía del regulador sectorial / comité de administración respecto a los ONG, sociedad civil agentes privados, provincias, sindicatos</p>	<p>Autonomía FUERTE.</p> <p>Crece en ejemplos en Argentina (freno a suba de tarifas de energía, gas, luz, combustibles), transporte sin audiencias públicas; Reformas Laboral, Previsional e Impositiva vía cambios Fondo Conurbano y Provincias, huelgas docentes y de transporte, Regalías Petroleras, Paros Nacionales de actividad, etc.)</p>	<p>Autonomía DEBIL.</p> <p>Ej: CNC, CNRT, ERAS OCCOVI (vial), ENARGAS, ENRE.</p> <p>Provincias con menos capacidad de demandar, negociar y asegurar la ejecución de programas prioritarios con recursos presupuestarios nacionales: retraso Belgrano Cargas, Viviendas, etc.</p>	<p>Autonomía o asignación FUERTE.</p> <p>Falta empoderar vía gobernanza, aunque crece en ejemplos en Argentina en demandas de empleo, apoyo a pymes, producción transporte, etc.</p> <p>Resulta más difícil identificar ejemplos tanto en entes reguladores cuando los funcionarios públicos provienen de empresas y manejan fideicomisos públicos.</p>	<p>Autonomía o asignación DEBIL.</p> <p>Ej: CNC, CNRT, ORSNA, ENARGAS, ENRE, ERAS</p> <p>Faltan audiencias para subas de agua e instalación de medidores residenciales para defensa de derechos de usuarios, aumentos de tarifas de energía (gas, luz, combustibles), transporte sin participaren audiencias)</p>
--	---	---	--	--

<p>FORMAS DE INTERACCIÓN POLÍTICA QUE SE GENERAN</p> <p>DESAFIOS AGN ODS</p>	<p>Interacción Pluralista.</p> <p>Crecen ejemplos en Argentina. El control externo participativo de los Iniciativas de gobierno -ODS son una OPORTUNIDAD para el PAA de AGN 2019.</p>	<p>Interacción Pluralista Clientelar.</p> <p>Ej: Transferencias a provincias y a Programas de Ministerios de aplicación regional. El control externo participativo de los Iniciativas de gobierno - ODS son una advertir RIESGOS durante PAA 2018 y OPORTUNIDAD para el PAA de AGN 2019</p>	<p>Interacción Corporatista.</p> <p>Ej: Riesgos ante suba de energía, transportes, comunicaciones, agua, suba de tarifas de energía (gas, luz, combustibles), prepagas, etc. Con escasa o nula participación y defensa de consumidores- Mayor relevancia del rol de AGN en hacer cumplir Iniciativas de gobierno –ODS. Requiere aumento de fortalezas y cambiar debilidades en PAA2019-</p>	<p>Captura.</p> <p>Ej: transferencias a empresas vía fideicomisos o sin y a provincias (CABA, Bs As, otras) con poca accountability; Riesgos en contratos mediante inversión por PPP Mayor relevancia del rol de AGN en hacer cumplir Iniciativas de gobierno –ODS.</p>
	<p>Fuente: Reelaboración propia a partir de Sancho (2003) y Katzstein (1978)</p>			

V- c. CONCENTRACIÓN, AUTONOMÍA DEL PODER PÚBLICO Y MOVILIZACIÓN COMO GENERADORES DE LA INTERACCIÓN POLÍTICA EN LAS REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

	Poderes Estatales			
	<i>Fuerte autonomía</i>	<i>Baja autonomía</i>	<i>Fuerte autonomía</i>	<i>Baja autonomía</i>
	<i>Alta concentración</i>	<i>Alta concentración</i>	<i>Baja concentración</i>	<i>Baja concentración</i>
<p>Grupos de interés: Grado de movilización bajo</p>	<p>Dirección estatal. Ej: Transporte, Energía: Hidrocarburos, Gas, Energía y Energías Renovables), Inic.15,15,27,28,64Hacienda y Finanzas, Inic.</p>	<p>Interacción pluralista. Interior, Planificación y Vivienda (según las Iniciativas e interacción con</p>	<p>Interacción Pluralista. Ej: Desarrollo Social, Inic. 1,2,39,42,46,48,49,52,53,57,6,</p>	<p>Interacción Pluralista clientelar Ej: ENRE, ENARGAS, ORSNA.Quizás Desarrollo Social,</p>

	1,3,5, 55, 57,54, 37,13,JGM,Inic.47, 93,94,84,92, 45,77 etc. Interior, Planificación y Vivienda.	otros Ministros, Inic.12,17,6, 34,27,4,33,68,81,77 ,60 entre otras muchas transversales.	transversalmente 61,62,65,69. ERAS, AySA, Inic.29,33,Medio Ambiente, Inic.59,60, 68,29,33,64,98 TurismoInic. 17,68,27, y quizás Agroindustria. Inic.20,7,12,14,32.	Inic, 46,45, 52, 48;Agroindustria, 90, 100,6,7,21. Cultura, inic. 94,93,61; Ciencia, Tecnología e Innovación productiva, Inic. 24,6,18,68
Grupos de interés: Grado de movilización alto	Interacción Corporativa Riesgos Ej: ENRE, ENARGAS, CNRT. Inic. Transporte, Inic.23,27,28,30, 31,32, 36,37,38fideicomiso y ente regulador del transporte Energía, Inic.15,16,27,28, , ENARGAS, ENRE.	Captura Riesgos Ej: Transporte, Inic.23,27,28,30, 31,32, 36,37,38fideicomiso y ente regulador del transporte Energía, Inic.15,16,27,28, , ENARGAS, ENRE.	Interacción Corporativa Riesgos Ej:CNC (telecomunicaciones). Inic.94	Captura Ej: Riesgos en infraestructura de transporte y operación todas las modalidades

Fuente: Reelaborado a partir de Sancho (2003) y Atkinson / Coleman (1989)

VI- REFLEXIONES FINALES.

Los cambios de enfoque y prioridades en la gestión actual del gobierno presentan un desafío y oportunidad para la AGN a cargo del control externo argentino. Así, los ODS incluidos en la formulación de las iniciativas y objetivos de gobierno permiten avanzar a un diseño de control más eficaz que redundaría en una mejor gobernanza.

Los procesos internos, las interacciones de AGN con el contexto ya no serán o no debieran ser los mismos. Por ello, el presente trabajo contiene algunas propuestas de análisis sugeridas en tres áreas: Reforma Tributaria, Tarifa Social, y Combate al Narcotráfico y Mejora de la seguridad, a fin de considerar el futuro diseño del plan de acción de la AGN a partir de: a) su carácter prioritario, b) la magnitud de la ejecución presupuestaria de las iniciativas de gobierno en 2017, c) su presencia o ausencia en el PAA 2018 y d) la población beneficiaria /afectada.

La Agenda 2030 requiere grandes esfuerzos financieros, políticos y de cooperación en términos de resolver inequidades, brechas tecnológicas, ambientales, sociales y económicas. Importan los riesgos que se intentan evitar.

El control externo de cada país no puede estar ajeno a estos compromisos ni la sociedad civil ni el sector privado. La Gobernanza es un cambio cultural. Esta investigación es sólo un primer abordaje descriptivo que se enmarca en el desafío de fortalecer la institucionalidad del sistema público, contribuir a mejorar el diseño de las políticas públicas, avanzar hacia una agenda social del control y, fundamentalmente, a propiciar una retroalimentación virtuosa en la gobernanza del sistema.

VII- BIBLIOGRAFIA

G, Stigler, The Theory of Economic Regulation, Bell journal of economics and management science, (1971),

STORT.J. Lowi, 1985 The state in politics: The relation between policy and administration.

- Michael M. Atkinson and William D. Coleman Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies (1989) <https://doi.org/10.1017/S0007123400005317> (2009)

D Sancho, Regulación y agencias reguladoras independientes: elementos claves para la consolidación de su diseño institucional (2003)

CR Matas, O García Codina –La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada Publicado en la Revista del CLAD Reforma y democracia. No. 35. (Jun. 2006). redalyc.org Caracas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago,

2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/5/S1800380_es.pdf
CEPAL

Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.4268(FDS.1/3)/Rev.1), Santiago, 2017. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Dellasanta, Alicia y Fantoni. Mariano. “Fiducia Pública, Gestión pública y Calidad Regulatoria”. CLAD, 2006

Dellasanta, Alicia y Fantoni. Mariano. “Fiducia Pública, Gestión pública y Calidad Regulatoria”, actualización, UBA y Fundación Unión, 2009.

Dellasanta, Alicia “Fiducia Pública, Regulación y Calidad de la Gestión” en “Estado, Políticas y Gestión pública en tiempos del bicentenario, Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual” AAEAP, 2010.

Dellasanta, Alicia, “La sostenibilidad de los biocombustibles de Argentina: ¿responsabilidad de política pública y/o de actores del mercado + otros actores?” y “Argentina Public Policy Decision-making, Implementation and Results: Sustainability of Biofuels?”, IASIA,

Informe País ODS 2018

Objetivos de Desarrollo Sostenible | El PNUD en Argentina

www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/post-2015/sdg-overview.html

Presupuesto nacional 2015. Mensaje y Evaluación presupuestaria 4º Trimestre.

Presupuesto nacional 2016. Mensaje y Evaluación presupuestaria 4º Trimestre.

Presupuesto nacional 2017 Mensaje y Evaluación presupuestaria 4º Trimestre.

Presupuesto nacional 2018. Mensaje y Evaluación presupuestaria 2º Trimestre.